



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**  
**Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero**

Bogotá D.C., doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 11001-03-15-000-2020-00688-01

Demandante: María Mercedes León Velásquez

Demandado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección  
A

Asunto: Acción de tutela

*Tema: Tutela contra providencia judicial. Caducidad del medio de control de reparación directa en delitos de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos. Desconocimiento del precedente jurisprudencial. Toma de Miraflores. Deber de los jueces de aplicar el control de convencionalidad en sus decisiones.*

### **Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala procede a resolver la impugnación presentada por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia del 27 de abril de 2020, proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, por medio de la cual se negó la solicitud de amparo<sup>1</sup>.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

1. La parte accionante consideró que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, por cuanto declaró probada la excepción de caducidad de la demanda, con lo que desconoció el precedente judicial y el principio de igualdad.

---

<sup>1</sup> Inicialmente el conocimiento de este asunto le correspondió por reparto al despacho del Mag. Alberto Montaña Planta, a quien le fue derrotada la ponencia que presentó, por lo cual el expediente pasó al despacho del suscrito mediante informe del 5 de febrero de 2021.

## ANTECEDENTES

### a. Solicitud de amparo

2. Mediante escrito del 26 de febrero de 2020, la parte actora presentó acción de tutela en contra de la mencionada autoridad judicial por la presunta vulneración de los derechos fundamentales antes referidos. En consecuencia, solicitó:

**“PRIMERO:** TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso establecido en el artículo 29 de las Constitución Política de Colombia.

**SEGUNDO:** DECLARAR que la providencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca violó los artículos 229 y 29 de la Constitución Política de Colombia.

**TERCERO:** ORDENAR la revisión de la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 22 de agosto de 2019, a fin de que se garantice el debido proceso.

**CUARTO:** ORDENAR al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que revoque el auto por medio del cual se declaró probada la excepción de caducidad por caducidad.”

### b.- Hechos y fundamentos de la vulneración

Los hechos en que se fundamentó la solicitud de amparo se pueden sintetizar así:

3. La señora María Mercedes León Velásquez indicó que en el año de 1998 su hijo -Tito Velásquez León- prestaba servicio militar obligatorio en la Base Militar de Antinarcóticos en el municipio de Miraflores, Guaviare.

4. Refirió que los días 3, 4 y 5 de agosto de 1998 se dio un asalto subversivo por parte de las FARC-EP en esa base militar, y pese a que el asalto duró varios días, los refuerzos nunca llegaron. Además, adujo que el armamento de la base militar era insuficiente al igual que el entrenamiento de los soldados.

5. Manifestó que en dicho asalto su hijo fue secuestrado y permaneció en cautiverio a cargo del grupo armado por tres años.

6. Afirmó que debido al cautiverio la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional diagnosticó a Tito Velásquez León con trastorno por estrés postraumático crónico acompañado de síntomas psicóticos, configurando una disminución de su capacidad médico laboral del 48%.

7. El 12 de septiembre de 2017, la accionante junto con su núcleo familiar presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa con el objeto de que se declarara administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, por los hechos ocurridos el 3, 4 y 5 de agosto de 1998.

8. El Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá admitió la demanda y en audiencia inicial del 9 de octubre de 2019 declaró probada la excepción previa de caducidad del medio de control.

9. Contra esa decisión la parte actora presentó recurso apelación y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante proveído del 22 de agosto de 2019, confirmó la decisión, pues consideró que cuando se demanda un daño continuado el cómputo del término bienal de caducidad inicia desde cuando se tuvo certeza que el daño cesó.

10. Por consiguiente, como el soldado fue liberado el 28 de junio de 2001, los actores tenían hasta el 29 de junio de 2003 para presentar la demanda, de ahí que al haberlo hecho por fuera de ese término operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de reparación directa.

11. A juicio de la actora, en esa providencia el tribunal incurrió en los siguientes defectos: i) *procedimental por exceso ritual manifiesto* pues la autoridad judicial accionada declaró la caducidad a pesar de que se trató de un delito de lesa humanidad; ii) *fáctico*, toda vez que los testimonios recaudados, los informes de inteligencia y el acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar demostraban que se trató de un crimen de lesa humanidad y iii) *desconocimiento del precedente* contenido en las

sentencias proferidas el 31 de julio de 2019, exp. 25000-23-36-000-2018-00109-01 (63119); 15 de febrero de 2018, exp. 05001-23-33-000-2016-00774-01 (60194); 8 de febrero de 2018, exp. 11001-03-15-000-2017-03481-00 y 11 de abril de 2016, exp. 05001-23-31-000-2000-20274-01 (36079).

### **c.- Trámite procesal**

12. Mediante auto del 27 de febrero de 2020, se admitió la acción de tutela y se ordenó la notificación, en calidad de demandado, al Tribunal Administrativo de Bogotá y al Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y se vinculó, como terceros con interés, a la Policía Nacional y al señor Tito Velásquez León.

### **d.-Sentencia impugnada**

13. El 27 de abril de 2020, la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación dictó sentencia mediante la que negó el amparo pretendido:

14. Para ello señaló que no se configuró el desconocimiento del precedente jurisprudencial alegado, toda vez que en el asunto *sub judice* la autoridad judicial fue clara al expresar que el plazo de los 2 años que establece el literal i) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 para ejercer el medio de control de reparación directa inició el día siguiente en que los afectados fueron dejados en libertad por el grupo subversivo, esto es, el 29 de junio de 2001 y venció el 29 de junio de 2003; sin embargo, como la demanda se presentó el 12 de septiembre de 2017, era evidente que el medio de control fue interpuesto por fuera del tiempo previsto en la ley.

15. Por tanto, para la primera instancia no era procedente acoger el criterio expuesto por el demandante, según el cual al estar en un contexto de violación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el medio de control de reparación directa no tiene término de caducidad, pues ello desconoce que en este caso se debe tener en cuenta que el término de caducidad de la demanda de reparación directa debe

contabilizarse a partir de la cesación del daño, esto es, cuando la persona aparezca, sea liberada o cuando estén dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen. En consecuencia, negó el amparo pretendido.

#### **e.-Impugnación**

16. Inconforme con lo anterior, la accionante presentó recurso de impugnación en el que insistió que frente a la toma por parte del grupo subversivo de las FARC al municipio de Miraflores y el secuestro de los uniformados del Ejército Nacional y la Policía Antinarcóticos esta Corporación ya se pronunció y manifestó expresamente que por la connotación de los hechos allí ocurridos en este caso no opera la caducidad de la demanda de reparación directa.

17. Asimismo, indicó que su caso se ajusta a la postura que ha sostenido de manera pacífica el Consejo de Estado en el auto del 31 de julio de 2019, proferido por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, exp. 25000-23-36-000-2018-00109-01, relacionada con la no aplicación del término de caducidad ordinario en materia de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, por cuanto debe tenerse en cuenta que durante su cautiverio el señor Tito Velásquez fue sometido a tratos crueles e inhumanos, lo cual llevaba a inaplicar el término de caducidad, postura que se ha afincado en lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de 29 de noviembre de 2018 proferida en el caso *Órdenes Guerra y otros vs. Chile*.

18. Señaló que en esa oportunidad se consideró que existe una norma de *ius cogens*, según la cual los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles dado que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y, si bien la imprescriptibilidad opera en casos en los que se encuentren vinculadas las acciones civiles a los procesos penales, también es posible que dicha garantía se aplique a otras causas, pues lo importante es privilegiar el derecho a obtener una reparación, sin importar la naturaleza de la acción que se inicie.

19. Finalmente, insistió en que en este caso se configuró un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, pues, a su juicio, se declaró la caducidad en el medio de control de reparación directa, pese a que se trató de un asunto relacionado con delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, con lo que se le privó del goce efectivo de sus derechos.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **a.- Competencia**

20. Esta Sala es competente para conocer de la presente impugnación de tutela, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015 y 1983 de 2017, así como lo previsto en el Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

### **b.- Problema jurídico**

21. De conformidad con los argumentos de la impugnación, la Sala deberá determinar si en este caso se cumplieron con los requisitos generales de procedibilidad de tutela contra providencia judicial, y únicamente si supera ese estudio deberá definir si la autoridad judicial accionada incurrió en alguno de los defectos plasmados por el accionante.

### **c.- Cuestión previa -identificación de los defectos alegados-**

22. Si bien en la acción de tutela se alegaron los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto, fáctico y desconocimiento del precedente, lo cierto es que, de la lectura integral del escrito de tutela, se tiene que los reparos efectuados tienen relación directa con la inaplicabilidad del término de caducidad por tratarse de graves violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad, con base en el precedente de esta Corporación.

23. Por consiguiente, en aplicación del principio *iura novit curia*, se procederá a realizar el análisis únicamente frente al desconocimiento del precedente pues los argumentos relacionados con un presunto exceso ritual manifiesto realmente están dirigidos a demostrar que en este caso no debió declararse la caducidad, de conformidad con la postura que sobre esa materia ha sostenido de esta Corporación.

24. Asimismo, comoquiera que frente al defecto fáctico no se dijo nada en la impugnación, la Sala se limitará a resolver los motivos de inconformidad que la parte actora planteó, en los términos expuestos.

#### **d.- Procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales**

25. A partir del año 2012<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014<sup>3</sup>, se dispuso que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado.

26. Para ello, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005, valga decir: la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se cuestione una sentencia de tutela. Además, debe examinar si el demandante identificó y sustentó la causal específica de procedibilidad y expuso las razones que sustentan la violación o amenaza de los derechos fundamentales.

27. Siempre que se advierta que la acción de amparo superó el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, una vez advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo: (i) defecto sustantivo, (ii) defecto

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-15-000-2009-01328-01, sentencia del 31 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, auto de 5 de agosto de 2014, expediente 11001-03-15-000-2012-02201-01.

fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución

28. En esos términos, la acción de la referencia en tanto mecanismo excepcional debe sujetarse al cumplimiento de tales requisitos cuando se propone contra una providencia judicial.

29. El presente caso cumple los requisitos genéricos de procedibilidad enunciados por la jurisprudencia constitucional, por cuanto: (i) la cuestión que se discute resulta de relevancia constitucional, en tanto lo que se debate es la oportunidad con la que contaba la demandante para presentar el medio de control de reparación directa, de ahí que la controversia deba abordarse de fondo pues podrían verse comprometidos derechos y principios fundamentales y en todo caso la acción no corresponde a una discusión de mera legalidad ni pretende emplearse la tutela como una tercera instancia; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial disponibles al alcance de la persona afectada, sin que sea procedente otro recurso; (iii) se cumplió con el requisito de la inmediatez, si se tiene en cuenta que la acción fue promovida dentro de los 6 meses siguientes a la notificación del auto atacado<sup>4</sup>; (iv) la parte actora identificó de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y, finalmente, (v) no se atacó una sentencia de tutela.

#### **d.- Caso concreto**

30. Para el caso concreto, a juicio de la parte actora, la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso, por cuanto incurrió en desconocimiento del precedente al no tener en cuenta los criterios jurisprudenciales del Consejo de Estado que permiten flexibilizar el término de caducidad cuando se trate de un crimen atroz como es el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica, dado que las reclamaciones reparatorias resultan imprescriptibles.

---

<sup>4</sup> La providencia se notificó el 5 de septiembre de 2019.



31. En la sentencia de primera instancia se negó el amparo pretendido, toda vez que, contrario a lo expuesto por la actora, en este caso debió presentarse la demanda en el momento de la cesación de los hechos, esto es, después de la liberación del cautiverio del señor Tito Velásquez León -hijo de la actora-.

32. Sin embargo, en la impugnación la actora insistió en que la postura pacífica, reiterada y consolidada al interior de esta Corporación en punto a este caso en específico ha sido inaplicar el término de caducidad cuando se trata de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, categorías en las que se enmarcan los hechos de los que fue víctima el señor Velásquez León.

33. Concretamente, aunque en su escrito de tutela citó varias decisiones como desconocidas (ver párr. 10), en la impugnación solo controvertió la decisión del *a quo* constitucional, en cuanto no tuvo en cuenta el precedente contenido en la sentencia del 11 de abril de 2016, proferida en los procesos acumulados con Nos. 43481, 43626 y 36079; y el auto del 31 de julio de 2019, proferido por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, exp. 25000-23-36-000-2018-00109-01.

34. Por consiguiente, el estudio de la Sala se concentrará en establecer si esas decisiones fueron desconocidas por parte del tribunal accionado.

35. Para ello, sea lo primero recordar que el precedente judicial se concibe por la doctrina como *“toda decisión judicial anterior relevante para la solución de casos futuros”*<sup>5</sup>. Por su parte, la Corte Constitucional lo ha definido como:

*[L]a sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo*<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> SORIANO MORAL, Leonor, *El precedente judicial*, Marcial Pons, Madrid, p. 17.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-053 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

36. Con ocasión de la citada definición, y bajo el entendimiento de que “*no todo lo que dice una sentencia es pertinente para la definición de un caso posterior*”<sup>7</sup>, la Corte Constitucional ha diferenciado entre lo que se denomina antecedente jurisprudencial y precedente, en sentido estricto.

37. Sobre el particular, en la sentencia T-830 de 2012, esa Corporación precisó:

*El (...) –antecedente- se refiere a una decisión de una controversia anterior a la que se estudia, que puede tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de Derecho (e.g. conceptos, interpretaciones de preceptos legales, etc.) que guían al juez para resolver el caso objeto de estudio. Por tanto, los antecedentes tienen un carácter orientador, lo que no significa (a) que no deban ser tenidos en cuenta por el juez a la hora de fallar, y (b) que lo eximan del deber de argumentar las razones para apartarse, en virtud de los principios de transparencia e igualdad. (...)*

*[Entretanto, el] –precedente-, por regla general, es aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso*<sup>8</sup>.

38. Luego entonces, puede predicarse la existencia de un precedente, en los eventos en los cuales:

- (i) los hechos relevantes que definen el asunto pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan un caso del pasado.*
- (ii) la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado, constituye la pretensión del caso presente.*
- (iii) la regla jurisprudencial no ha sido cambiada en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación*<sup>9</sup>.

39. No obstante lo anterior y pese a la fuerza vinculante del precedente, se acepta que los jueces se aparten de este, bajo las siguientes condiciones: (i) deben hacer explícitas las razones por las cuales se abstienen de aplicar el precedente y se apartan del mismo; (ii) están llamados a demostrar que los argumentos que ofrecen, desarrollan y

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia T-830 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-794 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

amplían de mejor manera el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección, pues no cualquier motivo constituye una razón válida para “justificar” el apartamiento del precedente.

40. Según palabras de la Corte Constitucional, sería contrario al debido proceso que el juez no cumpla con una carga mínima de argumentación que, a partir del principio de razón suficiente, justifique apartarse del mismo u omitirlo bajo un erróneo entendimiento de la autonomía judicial o en un ejercicio abusivo de ella.

41. Así pues, descendiendo al caso concreto, para determinar si la autoridad judicial accionada incurrió en el defecto alegado, resulta pertinente establecer cuál es la postura adoptada por el Consejo de Estado respecto de la contabilización del término de caducidad en aquellos asuntos de reparación directa relacionados con delitos de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos.

42. Al respecto, lo primero que debe aclararse es que la providencia objeto de tutela fue proferida el 22 de agosto de 2019, es decir, cuando no estaba vigente la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, expedida por el pleno de la Sección Tercera de esta Corporación, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, n.º 61033, mediante la cual se unificó la jurisprudencia de la sección en punto a la materia.

43. Sin perjuicio de ello y para mayor ilustración sobre ese punto, se advierte que al interior de la Sección Tercera del Consejo de Estado existían dos posiciones respecto de la contabilización del término de caducidad en tales eventos, pues, por una parte, se sostenía que el juzgamiento de la responsabilidad del Estado para este tipo de actos o situaciones no estaba sujeto a un plazo extintivo y, por otra parte, se estimaba que así se estuviera ante hechos relacionados con delitos de lesa humanidad o graves violaciones de derechos humanos lo correspondiente era aplicar las reglas generales de la caducidad del medio de control de reparación directa.

44. En efecto, la primera posición<sup>10</sup> señalaba que el juzgamiento de la responsabilidad del Estado por la comisión de delitos de lesa humanidad no estaba sometido a un término de caducidad, toda vez que existía una regla de *ius cogens* según la cual el paso del tiempo no impedía el acceso a la administración de justicia para solicitar la reparación integral de los daños generados por actos crueles e inhumanos, de ahí que al efectuarse un control de convencionalidad sobre la regla de caducidad se admitiera una excepción para el juzgamiento de este tipo de hechos. Esta posición, entre otros, es la sostenida por el ponente de esta providencia<sup>11</sup>.

45. Por otra parte, la segunda posición<sup>12</sup> avalaba la aplicación de las disposiciones generales de caducidad en asuntos relacionados con hechos constitutivos de crímenes o delitos de lesa humanidad, pues se consideraba que la regla de imprescriptibilidad solamente aplicaba en juicios penales y, por ende, no operaba para el juzgamiento de la responsabilidad estatal.

46. Ahora, comoquiera que las dos posiciones mencionadas se contraponían y ocasionaban que unos asuntos relacionados con crímenes de lesa humanidad continuaran su trámite judicial y otros no, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por decisión mayoritaria, emitió una sentencia de unificación<sup>13</sup>, en la que se acogió la postura que señalaba que en esos eventos específicos la responsabilidad del Estado sí se encontraba sujeta al plazo de caducidad previsto por el

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 17 de septiembre de 2013, exp. n.º 45092, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>11</sup> Sobre el particular, ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 30 de marzo de 2017, exp. n.º 2014-01449, C.P. Ramiro Pazos Guerrero; ii) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 28 de junio de 2019, exp. n.º 61147, C.P. Ramiro Pazos Guerrero y iii) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 7 de febrero de 2018, exp. n.º 58805, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 7 de diciembre de 2016, exp. n.º 57448, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2020, exp. n.º 61033, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

legislador, en tanto la regla de imprescriptibilidad solo era aplicable en juicios penales cuando se desconocía al presunto autor de la conducta delictiva<sup>14</sup>.

47. Ahora bien, más allá del contexto expuesto, se reitera que dicha providencia de unificación no resultaba vinculante en el caso concreto, pues fue expedida después de que se profirió la providencia que aquí se pretende tutelar y no se le confirió efectos retroactivos, de modo que es necesario identificar si previo a dicha decisión existía un precedente del cual se pueda predicar su desconocimiento.

48. Con esa claridad y de conformidad con los argumentos de la impugnación, la Sala procederá a analizar específicamente si se desconoció el precedente alegado por la parte actora, contenido en la sentencia del 11 de abril de 2016, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>15</sup> y el auto del 31 de julio de 2019, proferido por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, exp. 25000-23-36-000-2018-00109-01.

49. Pues bien, sea lo primero precisar que en la sentencia del 11 de abril de 2016 que se alega como desconocida se resolvieron tres acciones de reparación directa que habían sido previamente acumuladas y en las que se demandó a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional por los hechos ocurridos en la toma por parte del grupo guerrillero de las FARC-EP de la Base Militar de Antinarcóticos de Miraflores.

50. Los demandantes en esa oportunidad fueron las víctimas directas, es decir, quienes se encontraban prestando su servicio militar obligatorio y resultaron heridos, torturados y secuestrados por el enemigo en los graves y lamentables hechos que después se conocieron por la opinión pública como la “*Toma de Miraflores*”.

---

<sup>14</sup> Se pone de presente que, aunque el magistrado ponente de esta decisión no se encuentra de acuerdo con la postura adoptada en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, y por ende, salvó voto en su oportunidad, la misma la acoge en virtud de ser la posición mayoritaria de la Sección Tercera y en razón al carácter vinculante de la misma conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>15</sup> En los procesos acumulados con internos Nos. 43481, 43626 y 36079.

51. En esa oportunidad, los soldados alegaron una falla en el servicio por parte de la entidad demandada *“por omisión, (al no tomar las medidas necesarias), consistentes por una parte, en la inferioridad numérica y táctica que sufría el Ejército, y por otra, en la ausencia de inteligencia militar, pues los refuerzos de personal, armamento y apoyo logístico y técnico nunca llegaron”*.

52. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en esa providencia consideró que los hechos alegados constituían graves violaciones a los derechos humanos, por cuanto representaron acciones sistemáticas, continuadas y de profundas violaciones a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos, en tanto se utilizaron armas no convencionales prohibidas por el DIH y las víctimas fueron sometidas a tratos crueles e inhumanos. Al respecto, se indicó lo siguiente -se transcribe *in extenso* por su importancia para el caso concreto-:

*Aunado a todo lo anterior, no puede la Sala pasar por alto una cuestión que se revela insoslayable a esta altura: el que **la toma de Miraflores ocurrida para el 3 y 4 de agosto de 1998 representan acciones sistemáticas, continuadas y de profunda violación de las reglas de todo conflicto armado**, como se ha podido establecer en aquellos eventos ocurridos durante la segunda mitad de la década de los años 90 en el suroriente del país acometidas por el grupo armado insurgente FARC, como son la Masacre de Puerres<sup>16</sup>, Nariño (15 de abril de 1996), la Toma a la Base Militar de Las Delicias<sup>17</sup> (30 de agosto de 1996), la Toma a la Estación de Policía de Barbacoas<sup>18</sup>, Nariño (6 de junio de 1997), la Toma a la Estación de Policía de Mesetas<sup>19</sup>, Meta (15 de diciembre de 1997), la Toma a la Base Militar del Cerro de Patascoy<sup>20</sup> (21 de diciembre de 1997), el Billar<sup>21</sup>, Caquetá (3 de*

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 3 de diciembre de 2014 (26737).

<sup>17</sup> Cfr. Las siguientes sentencias de la Sección Tercera de esta Corporación: De la Subsección C (de 25 de mayo de 2011 (15838, 18747), 8 de junio de 2011 (19772, 19773 y 19345) y 25 de febrero de 2016 (34791)). De la Subsección A (18 de julio de 2012 (19205, 20077), 16 de agosto de 2012 (21958) y 18 de julio de 2012 (20079), 29 de abril de 2015 (32014)) entre otros pronunciamientos de esta Corporación.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias de 31 de agosto de 2011 (19195) y 24 de octubre de 2013 (25981).

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 12 de febrero de 2014 (26013).

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 20 de octubre de 2014 (31250).

marzo de 1998), respecto de estas situaciones esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse declarando la responsabilidad del Estado y poniendo de presente el despliegue y la materialización de actuaciones violatorias del DIH, en especial del artículo 3° común a los Convenios de Ginebra y de las normas de protección internacional de los Derechos Humanos por parte del grupo armado insurgente FARC.

(...)

### **3. La configuración del caso como una grave violación de Derechos Humanos.**

**Determinada la responsabilidad del Estado en el sub iudice debe la Sala pronunciarse sobre la cualificación de los hechos ocurridos el 3 y 4 de agosto de 1998 como graves violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuestión que, centralmente, está demostrada a partir de la comprobación de dos aspectos: i) la utilización de armas no convencionales prohibidas en el despliegue de la acción insurgente y ii) los tratos crueles, inhumanos, degradantes y atentatorios contra la dignidad humana respecto de los miembros del Ejército y la Policía Nacional que fueron objeto de aprehensión física violenta y en contra de su voluntad a manos del grupo armado insurgente FARC.**

Así, en cuanto a lo primero, **la Sala encontró suficientemente demostrado, de las declaraciones arriba citadas, que durante el ataque insurgente a la población de Miraflores el grupo armado insurgente empleó armas no convencionales tales como cilindros de gas rellenos de explosivos y “tatucos”.** Por todos resulta elocuente y relato del Soldado Over Andrés Sánchez quien afirmó: “Alcancé a contar ochenta y cinco cilindros de gas que bajaban por el potero con dirección a la base” (sin foliación, c1 proceso penal, Exp. 36079) a lo que se agrega el relato del Soldado José Alejandro Bejarano Ramírez quien dijo: “Preguntado: Describa que tipo de armamento utilizó la guerrilla para el ataque efectuado a la población de Miraflores. Contestó: Yo vi que llevaban R-15, 7-62, Galil, dinamita, granadas de mano, M-60, Morteros punto 50, Tatucos que son como granadas de mortero son hechizos, ramplas que son cilindros de gas llenos de explosivos y esquirlas, llvaban (sic) uniformes camuflados. (...)” (sin foliación, c1 proceso penal, Exp. 36079).

**Respecto de los tratos que sufrieron los retenidos por el grupo armado insurgente la Sala da cuenta de ellos conforme a los siguientes elementos de juicio: i) “les echaban vidrios a las comidas de soldados” (fl 137, c5 Exp. 36079), ii) eran amarrados (ibídem), iii) encierro permanente en cambuches donde sólo se permitía salir para hacer necesidades fisiológicas (fl 214-216, c5 proceso penal Exp. 36079), iv) sufrían castigos los cuales consistían, entre otros, en dejarlos sin la posibilidad de bañarse por varios días o no se les suministraba los elementos de aseo personal (ibídem), v) “físicamente si fuimos torturados, nos amarraban con unas cabuyas de los brazos y cuello a los**

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 29 de agosto de 2014 (31190).

**árboles” (fls 256, c6 proceso penal Exp. 36079), vi) respecto de las instalaciones en que fueron retenidos uno de los soldados afirmó: “nos hicieron un campo de consternación (sic) estaba hecho de alambre de púa, malla y madera” (ibídem), vii) otros uniformados manifestaron que fueron objeto de tratos humillantes como por ejemplo “nos tocaba dar del cuerpo en los utensilios de cocina o en las botas nos daban mala comida” y actos de tortura psicológica como que “nos apuntaron con un fusil y nos decían que si no había canje les tocaba deshacerse de nosotros” (ibídem) y vii) otro soldado dijo: “fuimos torturados psicológicamente cada rato nos apuntaban con las armas, nos amenazaban que para ir al baño nos amarraban como perros” (fl 241, c6 proceso penal, Exp. 36079).**

De estas declaraciones, en suma, encuentra la Sala que durante el tiempo que se prolongó la retención física violenta contraria a la voluntad por parte del grupo armado insurgente FARC, los uniformados se vieron expuestos a tratos crueles, degradantes, negatorios de la dignidad humana y que se contraen a: inasistencia médica, alimenticia, sanitaria, torturas físicas y psicológicas, ubicación en sitios humillantes como lo que un soldado llamó “campos de concentración” encierros con alambre de púa, malla y madera, actuaciones estas que, sin duda, constituyen conductas de carácter sistemático, prolongadas en el tiempo que se acompañaban con la política delincencial que las FARC tenían respecto del trato que otorgaba a los militares y policiales retenidos por este grupo armado insurgente.

Cuanto se dice, entonces, implica una violación abierta y flagrante de las disposiciones de Derecho Internacional Humanitario que propenden por la humanización del conflicto armado interno. Tal violación se encuentra demostrada concretamente en las siguientes disposiciones de los Convenios y Protocolos de Ginebra.

(...)

Y por otro tanto, uniendo lo dicho arriba, la Sala también constata que este deber de protección y garantía a los derechos humanos mínimos de los uniformados privados arbitrariamente y/o secuestrados por el grupo armado insurgente encuentra otro marco jurídico de protección cual es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el cual reconoce, protege y garantiza un mínimo de derechos de los cuales toda persona debe gozar por el solo hecho de tener la condición de ser humano, esto es, se trata de un instrumento universal.

(...)

**Esta situación generalizada y sistemática de secuestro padecida por los veintiocho (28) soldados demandantes y los demás militares y policías que sufrieron los rigores y vejámenes del cautiverio por cerca de 34 meses no puede comprenderse sino como una degradación del conflicto armado y de la dignidad humana lo que, vergonzosamente, llegó hasta el punto en que el ser humano pasó a ser un producto (cual simple objeto o cosa) de una negociación en el conflicto, lo que constituye una pérdida de valor humano en un contexto de violencia desbordada y sin miramientos ni respeto de principios básicos de humanidad.**



**Comportamientos como los descritos en esta providencia no hacen más que ubicar al conflicto armado interno en las antípodas de la civilización, desconociendo tratos mínimos, básicos y elementales de humanidad (garantizado por el derecho internacional y el derecho consuetudinario) exigible respecto de toda persona máxime en una situación de conflicto armado interno.**

Cuanto precede, entonces, lleva a esta Sala a dar por acreditado que en este caso se estructuró una grave y desproporcionada violación de Derechos Humanos por parte del grupo armado insurgente FARC, cuestiones estas que llevan a afirmar, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en este tipo de asuntos son inadmisibles, en sede interna afirmar tales cuestiones. **Afirmar la imprescriptibilidad (o para el sub judice no caducidad) cuando se está en presencia de conductas tales como: uso de armas no convencionales, secuestro de uniformados, tratos crueles, inhumanos y degradantes negatorios de la dignidad de todo ser humano; no implica cosa diferente a trasgredir de manera clara y diametral el derecho humano y fundamental de toda persona a las garantías judiciales, la protección judicial (artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos) y la cláusula de debido proceso constitucional (artículo 29 constitucional), dando lugar a un contexto de impunidad<sup>22</sup>.**

Sobre tal cuestión la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Barrios Altos Vs. Perú, 14 de marzo de 2001, sentenció: “41. Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”, lo que, entre otros pronunciamientos, ha sido reiterado en ulteriores oportunidades por ese Tribunal, tal como puede leerse en el Caso Albán Comejo y Otros Vs. Ecuador, 22 de noviembre de 2007, cuando el referirse a la figura de la prescripción penal consideró: “111. (...) Esta es una garantía que debe ser observada debidamente por el juzgador para todo imputado de un delito. Sin perjuicio de lo anterior, la prescripción de la acción penal es inadmisibles e inaplicable cuando se trata de muy graves violaciones a los derechos humanos en los términos del Derecho Internacionales. (Destaca la Sala)

---

<sup>22</sup> De acuerdo a la definición recogida en el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, Consejo Económico y social – Comisión de Derechos Humanos Resolución E/CN.4/2005/102/Add.1 de distribución general de 8 de febrero de 2005 donde, sobre impunidad, se lee: “Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”.

53. Por consiguiente, en esa oportunidad esta Corporación concluyó que las reglas de imprescriptibilidad penal en materia de delitos de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos eran plenamente aplicables al estadio de la responsabilidad del Estado, motivo por el cual se revocó la decisión que declaró la caducidad de la demanda de reparación directa y avocó el estudio de fondo de las pretensiones, así:

*Y ya ha dicho esta Sección, en anteriores ocasiones, que **estas consideraciones de imprescriptibilidad en materia penal son plenamente extensibles al ámbito del recurso contencioso administrativo, pretensión de reparación directa**<sup>23</sup>, razón por la cual esta Sala revocará y continuará el estudio de fondo de la demanda identificada con el radicado interno 43481 por cuanto la pretensión allí expuesta guarda relación con la declaratoria de responsabilidad del Estado por el secuestro de los Soldados Carlos Javier Bernal Cantor y Milton Fabio Ramírez Medina, situación que quedó suficientemente acreditada en el sub iudice, tal como se lee en el aparte sobre daño antijurídico arriba expuesto -Se destaca-*

54. A partir de lo expuesto, para la Sala resulta diáfano que en este caso la sentencia alegada como desconocida sí constituía un precedente aplicable al caso concreto, pues, en los términos explicados en precedencia (ver párr. 35), *i*) ese asunto contenía

---

<sup>23</sup> *“En este orden de ideas, si hoy por hoy la premisa aceptada en punto de la responsabilidad penal de individuos es la imprescriptibilidad por la ocurrencia de actos de lesa humanidad, admitiendo matizaciones de garantías liberales clásicas en esta materia, no habrían mayores complicaciones para que en sede de la jurisdicción contenciosa administrativa se predique similares consideraciones, dado que resultaría paradójico que se atribuya responsabilidad penal a un individuo que ha actuado en su condición (o prevalido de la misma) de agente del Estado y se guarde silencio respecto de la responsabilidad del Estado por las mismas circunstancias, siendo posible que ese agente haya empleado recursos logísticos, técnicos y humanos del Estado para llevar a cabo estos crímenes o, por el contrario, teniendo el deber normativo de actuar a fin de evitar un resultado lesivo éste se abstuvo de ejecutar tal acción.*

*“Así pues, guardando coherencia con la anterior consideración cuando se demanda la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos derivados de actos de lesa humanidad, el principio de integración normativa debe ser aplicado sistemáticamente con el principio de derecho internacional público del ius cogens para concluir que en estos eventos la caducidad de la acción de reparación directa de manera única y excepcional no operaría, o se producirían efectos similares a la imprescriptibilidad que se afirma de la acción penal. (...)*

*“Por el contrario, no es de recibo este criterio tratándose de asuntos en los que la acción persigue la satisfacción de intereses públicos intersubjetivamente relevantes para la humanidad, considerada como un todo, siendo sustraída de esta sanción perentoria por el transcurso del tiempo, pues, en estos eventos, el ejercicio de una acción dentro de un término específico debe ceder frente a principios o valores superiores esenciales para la humanidad (...)”* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto de 17 de septiembre de 2013, Exp. 45092. Tesis reiterada en otros pronunciamientos tales como: sentencia de 3 de diciembre de 2014 (Exp. 35413), sentencia de 7 de septiembre de 2015 (Exp. 52892), entre otros.

patrones fácticos idénticos a los discutidos en la demanda de reparación directa presentada por la aquí actora y *ii*) en las consideraciones que se emplearon para resolver los problemas jurídicos en aquella oportunidad se fijaron reglas que también sirven y son vinculantes para solucionar este nuevo caso.

55. Es decir, los supuestos fácticos, las pretensiones y los argumentos en uno y otro caso son semejantes, de ahí que la consecuencia jurídica aplicada en aquella decisión constituye a todas luces las pretensiones de este nuevo proceso.

56. Una vez revisada con detenimiento esa decisión la Sala pudo advertir que el señor Tito Velásquez -soldado secuestrado e hijo de la aquí actora- fungió como parte demandante en uno de los procesos acumulados que se resolvieron en esa providencia judicial.

57. Por consiguiente, si mediante la pluricitada sentencia del 11 de abril de 2016 se consideró que el secuestro, entre otros, del señor Tito Velásquez constituyó una grave violación a los derechos humanos y, en consecuencia, a tales hechos no podía aplicársele el término de caducidad, es apenas natural que los familiares de la víctima directa hayan concurrido con posterioridad a demandar a las entidades correspondientes para reclamar por los daños que pudieron sufrir por el secuestro de su ser querido.

58. En ese horizonte de comprensión, ante la existencia de un precedente jurisprudencial no solo en la materia sino frente a los mismos hechos -daños derivados de la toma de Miraflores- la autoridad judicial accionada estaba llamada, cuando mínimo, a cumplir con la carga argumentativa necesaria, pertinente y suficiente para justificar las razones que la llevaron a apartarse del precedente vinculante aplicable al caso concreto.

59. No resulta admisible y respetuoso de los derechos a la igualdad, acceso a la administración de justicia y al principio de la reparación integral que sobre los mismos hechos se establezcan consecuencias jurídicas disimiles, pues, se reitera, por un lado, en relación con la víctima directa del daño se estableció que el término procesal de

caducidad de la demanda no operaba, mientras que, por el otro, a los familiares de la misma víctima se les declaró de oficio la caducidad del medio de control de reparación directa.

60. En este caso, se tiene que, en el proveído materia de tutela, el tribunal accionado se limitó a señalar que al tratarse de un secuestro el daño cesó en la fecha en que las víctimas fueron liberadas, lo que en el caso concreto ocurrió el 28 de junio de 2001, de modo que como la demanda se presentó hasta el 17 de septiembre de 2017, el medio de control se encontraba caducado, así:

*2.4. De conformidad con lo expuesto, observa la Sala que en los eventos en que se demanda un daño continuado como en los casos de secuestro, el término de caducidad de la acción debe empezar a contabilizarse sólo desde el momento en que se tenga certeza acerca de la cesación de la conducta vulnerante que ocasiona el daño, esto es cuando aparece la víctima -o sus restos. o sea, liberado.*

*2.5. En el caso concreto, se advierte que, de conformidad con los hechos de la demanda, **los señores Tito Velásquez, Rafael Leal, Luis Eduardo Rut. José Buitrago. Ricardo Acosta, Luis Alejandro Alarcón. Juan Carlos Ramos Edgar Bueno y Edison G fueron secuestrados por integrantes del ELN el día 3 de agosto de 1998 de la Base Matar y de Policía Antinarcóticos de Miraflores (Guaviare). y fueron liberados el día 28 de junio de 2001.***

*2.6. Siendo, así las cosas, observa la Sala que la conducta vulnerante cesó el día 28 de junio de 2001 y, por tanto, el término de caducidad debe contabilizar a partir del día siguiente a la fecha en la cual el señor José Eliodoro Torres Hernández fue liberado, esto es, desde el 29 de junio de 2001 hasta el 29 de junio de 2003.*

*2.7. En ese orden de ideas, como quiera que la demanda fue radicada el día 12 de septiembre de 2017 es claro para la Sala que ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad, en lo que respecta al secuestro de los aquí demandantes.*

61. Sin embargo, esa autoridad no justificó los motivos que la condujeron a apartarse del precedente ni siquiera lo identificó o cuando menos lo mencionó, omisión que, desde luego, comporta una violación de los derechos fundamentales a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

62. Las consideraciones hasta aquí expuestas resultan suficientes para acceder al amparo pretendido; no obstante, para la Sala es preciso agregar que le asiste razón a la parte actora en cuanto señaló que en este caso también se desconoció el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenido en la sentencia de 29 de noviembre de 2018, proferida en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile.

63. En esa decisión, la CIDH analizó si el Estado de Chile, producto de las normas contenidas en su ordenamiento jurídico y la actuación de sus servidores públicos, desconoció la Convención Americana de Derechos Humanos al aplicar el término de prescripción de la acción civil a los asuntos en los que los demandantes buscaban ser reparados, como consecuencia de un acto que previamente había sido catalogado como de lesa humanidad, pues los hechos ocurrieron en el marco de la dictadura que atravesó el Estado chileno entre 1973 y 1990, a manos del régimen militar encabezado por Augusto Pinochet.

64. Bajo ese panorama, la CIDH consideró que las normas sobre imprescriptibilidad de la acción civil debían ser extensivas a los procesos de reparación administrativa en los casos de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y graves violaciones a los derechos humanos, así:

*En particular, en casos de graves violaciones de derechos humanos y de manifiesta obstrucción de justicia, este Tribunal ha considerado que “en ciertas circunstancias el Derecho Internacional considera inadmisibles e inaplicables la prescripción [penal,] así como las disposiciones de amnistía y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, a fin de mantener vigente en el tiempo el poder punitivo del Estado sobre conductas cuya gravedad hace necesaria su represión para evitar que vuelvan a ser cometidas”. Tales institutos jurídicos o disposiciones son inadmisibles cuando “pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.*

*78. En relación con lo anterior, este Tribunal es consciente de los desarrollos que existen en el Derecho Internacional en materia de aplicabilidad del instituto jurídico de la prescripción a acciones judiciales para obtener reparaciones frente a graves violaciones de derechos humanos.*

(...)

86. Según señaló la Comisión, el recurso judicial disponible en la jurisdicción chilena para acceder a una indemnización por violaciones a los derechos humanos es la acción civil de indemnización. En todos los casos de las víctimas, las autoridades judiciales rechazaron sus demandas en aplicación del instituto de la prescripción de la acción civil. Tales decisiones se encuentran en firme.

87. La Comisión estimó que la aplicación de tal figura en estos casos constituyó una restricción desproporcional en la posibilidad de obtener una reparación, señalando que ello no implica un pronunciamiento genérico sobre dicha figura sino únicamente respecto de la aplicación de la misma a crímenes de lesa humanidad. Así, consideró que, si bien el principio de seguridad jurídica busca coadyuvar al orden público y la paz en las relaciones sociales, el derecho a un recurso judicial para obtener una reparación por crímenes de lesa humanidad no va en desmedro de este principio, sino que lo fortalece y contribuye a su optimización.

88. La Comisión consideró que la razón de ser de la inconventionalidad de aplicar la figura de prescripción de la acción penal en casos de graves violaciones de derechos humanos se relaciona con el carácter fundamental que tiene el esclarecimiento de los hechos y la obtención de justicia para las víctimas. Por ello, la Comisión señaló que no encuentra razones para aplicar un estándar distinto a un aspecto igualmente fundamental como es la reparación en este tipo de casos, por lo cual las acciones judiciales de reparación del daño causado por crímenes internacionales no deberían estar sujetas a prescripción. En razón de las fechas en que ocurrieron o comenzaron a ocurrir, la Comisión consideró que las violaciones primarias respecto de las cuales las víctimas de este caso buscan una reparación, todas a partir de septiembre de 1973, hacen parte de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar, por lo cual la aplicación de la figura de prescripción a sus acciones civiles de reparación constituyó un obstáculo en el acceso efectivo a la justicia para hacer efectivo su derecho a ser reparadas.

89. Este Tribunal considera que las apreciaciones anteriores son razonables. En la medida en que los hechos que dieron origen a las acciones civiles de reparación de daños han sido calificados como crímenes contra la humanidad, tales acciones no deberían ser objeto de prescripción.

90. La Corte destaca que, tal como reconoció el Estado, **el hecho ilícito que generó su responsabilidad internacional se configuró por el rechazo, por parte de los tribunales de justicia nacionales, de acciones civiles intentadas por las víctimas de reparación de daños ocasionados por actos calificados como crímenes de lesa humanidad, con base en la aplicación de la figura de la prescripción, alegada como excepción por el Consejo de Defensa del Estado en representación del Fisco chileno. Tal criterio impidió que los tribunales analizaran en su mérito la posibilidad de determinar una indemnización por los daños y perjuicios morales ocasionados a las víctimas, restringiendo la posibilidad de obtener una**

**reparación justa.** Es decir, no hay duda de que en este caso las violaciones de derechos reconocidos en la Convención se produjeron por una serie de decisiones de órganos judiciales del Estado que impidieron a las víctimas acceder materialmente a la justicia para reclamar su derecho de obtener una reparación.

91. Sin embargo, la naturaleza de tales hechos ha llevado al Estado, con base en el cambio jurisprudencial de su máxima autoridad judicial, a reconocer ante este Tribunal que no es aplicable la prescripción civil a acciones que procuren reparaciones por daños y perjuicios ocasionados por ese tipo de hechos (supra párr. 15).

(...)

95. En este caso, las acciones intentadas por las víctimas fueron de carácter civil, propiamente, y no consta que estuviesen aparejadas o relacionadas con algún proceso penal. De tal modo, y en consecuencia con su reconocimiento, **la Corte entiende que los fundamentos del Estado para considerar imprescriptibles las acciones civiles de reparaciones por daños ocasionados en hechos calificados o calificables como crímenes contra la humanidad, con base en la jurisprudencia de la Corte Suprema, son aplicables a cualquier acción civil, independientemente de si ésta es resarcitoria en el marco de un proceso penal o si es una demanda en la vía civil propiamente dicha. Es decir, tal imprescriptibilidad se justifica en la obligación del Estado de reparar por la naturaleza de los hechos y no depende por ello del tipo de acción judicial que busque hacerla valer.**

(...)

102. En consecuencia, este Tribunal declara que el Estado es responsable por la violación del derecho de acceso a la justicia, en los términos de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma. (Se destaca)

65. En virtud de los apartes transcritos, se observa con claridad que en esa decisión la CIDH fue enfática en señalar que las reglas de imprescriptibilidad en materia penal en estos casos tienen plena aplicación en otras acciones judiciales en cuanto se justifican en la obligación del Estado de reparar, sin que dicho deber dependa del tipo medio de control que se ejerza.

66. En suma, de acuerdo con la Corte Interamericana, resulta contrario a la Convención Americana de Derechos Humanos que los Estados, a través de las autoridades judiciales y de su legislación, restrinjan el acceso a la administración de

justicia y el derecho recibir una indemnización a quienes han sido víctimas de delitos de lesa humanidad.

67. En consecuencia, para la CIDH es claro que la aplicación, en estos eventos, de figuras como la prescripción o la caducidad procesal de las acciones resulta contrario al derecho a la reparación que les asiste a las víctimas de crímenes atroces.

68. Así las cosas, para la Sala no hay duda que esa era la regla vigente para la época de los hechos en que, se itera, no había sido expedida la sentencia de unificación, por lo cual resultaba vinculante para todos los jueces y autoridades del país, pues a través de esa decisión se aplicó el Pacto de San José por parte del tribunal interno competente y se fijó el estándar mínimo de efectividad de las normas convencionales sobre acceso a la justicia de las víctimas de delitos de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos.

69. Aunado a lo expuesto, el referido pronunciamiento de la Corte Interamericana hizo tránsito a cosa juzgada internacional no solo para el Estado chileno, sino para todos los Estados parte como “*norma convencional interpretada*”<sup>24</sup>, razón suficiente para inferir que el tribunal *a quo* estaba llamado a aplicarlo en el caso concreto, pues lo contrario sería el equivalente a desconocer de manera flagrante la fuerza vinculante de las normas de la Convención -y su alcance fijado por el intérprete legítimo-<sup>25</sup>, las cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad.

---

<sup>24</sup> Consultar, entre otras: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Helman vs. Uruguay, resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia de 20 de marzo de 2013. Igualmente, el voto razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, a esta resolución.

<sup>25</sup> La Corte Interamericana en el Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006, pronunciamiento hito que consolidó el control de convencionalidad, dijo: “124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe



70. Además, en virtud del principio de subsidiariedad que rige el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, esa obligación corresponde a los jueces de cada Estado parte, como responsables del control inicial de la correcta aplicación de la Convención, cometido que se cumple a través del llamado control de convencionalidad.

71. Frente a la necesidad de realizar el control de convencionalidad, esta Corporación ha señalado<sup>26</sup> que cuando se trata del análisis de sucesos en los que se puede encontrar comprometida la vulneración de derechos humanos, la infracción del Derecho Internacional Humanitario, o la vulneración de principios o reglas de *ius cogens*, la aplicación de las reglas normativas procesales “*debe hacerse conforme con los estándares convencionales de protección*”<sup>27</sup>, en aras de garantizar el acceso a la justicia<sup>28</sup> en todo su contenido como garantía convencional y constitucional, casos en los que los jueces contenciosos deben obrar como juez de convencionalidad, como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>29</sup>.

72. Bajo ese entendido, la autoridad judicial accionada no podía apartarse del precedente convencional ni desconocer el estándar mínimo de efectividad del artículo 25.1 de la Convención fijado por la CIDH en el Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile.

---

*tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”*

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de noviembre de 2018, expediente 46134.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 3 de diciembre de 2014, expediente 26737.

<sup>28</sup> “*Si bien el derecho procesal disciplina las formas, ello no impide que contenga normas de carácter sustancial, al desarrollar principios constitucionales sobre la administración de justicia, la tutela del orden jurídico, la tutela de la libertad y dignidad del hombre y de sus derechos fundamentales. El acceso a la justicia, el derecho a la defensa, el derecho de petición, la igualdad de las partes, derivan de mandatos constitucionales*”. ABREU BURELLI, Alirio, “La prueba en los procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, p. 116, en [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2454/8.pdf>].

<sup>29</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010.

73. Sumado a lo anterior, advierte la Sala que también le asiste razón a la parte actora en que ese criterio ya había sido incorporado a la jurisprudencia nacional, entre otros, en el auto del 31 de julio de 2019<sup>30</sup>, en el que se señaló que “*hacen parte del bloque de constitucionalidad los tratados de derechos humanos que protegen el derecho a acceder a un recurso judicial fácil y efectivo para reparar a las víctimas de crímenes atroces u otras graves violaciones de derechos humanos, como el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha incorporado la garantía de imprescriptibilidad de las acciones de reparación contra el Estado.*”

74. Para la Sala no hay duda que, en este caso, se incurrió en desconocimiento del precedente alegado, no solo porque sobre el mismo asunto existía un pronunciamiento previo en el que se reconoció que los hechos ocurridos en la *Toma de Miraflores* constituyeron graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, sino porque omitió realizar el control de convencionalidad al que estaba llamado.

75. En esa línea de pensamiento, a la autoridad judicial se le imponía el deber de: i) bien sea aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto del artículo 164 del CPACA, en relación con el término de caducidad; ii) ora interpretar dicha norma con base en el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia del 11 de abril de 2016, proferida en los procesos acumulados con Nos. 43481, 43626 y 36079, por la Sección Tercera del Consejo de Estado; iii) o bien aplicar directamente el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con las previsiones fijadas por la CIDH, puesto que los jueces administrativos deben actuar como primeros y directos garantes del cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario, en general, y del Derecho Internacional Humanitario –D.I.H.–, que hacer parte del *ius cogens* y, en virtud de ello, inaplicar las reglas del ordenamiento interno relacionadas con la caducidad del medio de control.

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 31 de julio de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. expediente 63119.

76. Lo expuesto cobra mayor sentido si se considera que en este caso la providencia tutelada fue expedida en una etapa inicial del proceso en la que se declaró probada la excepción de caducidad, sin que se otorgara a los demandantes la posibilidad de presentar sus alegaciones y medios de prueba con el fin de demostrar que los hechos materia de investigación constituían graves violaciones a los derechos humanos o crímenes atroces.

77. En consecuencia, para la Sala resulta claro que ante tales omisiones se configuró el defecto aludido, por lo que se dejará sin efectos la providencia objeto de tutela y se le ordenará al tribunal accionado expedir una nueva decisión en reemplazo en la que se tengan en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con la caducidad del medio de control, sin perjuicio del control de legalidad de los demás requisitos.

78. Así las cosas, la Sala revocará la decisión de primera instancia que negó el amparo, de conformidad con las razones hasta aquí expuestas.

79. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**REVOCAR** la decisión de primera instancia, por medio de la cual se negó el amparo pretendido. En su lugar:

**PRIMERO: AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad jurídica y al acceso a la administración de justicia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS** el auto de 22 de agosto de 2019, proferido por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de reparación directa No. 11001-33-36-031-2017-00216-01.

En consecuencia, **ORDENAR** a la aludida autoridad judicial que, dentro de los 20 días siguientes a la notificación de esta providencia, expida una nueva decisión en reemplazo en la que se tengan en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con la caducidad del medio de control, sin perjuicio del control de legalidad de los demás requisitos.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes por el medio que resulte más expedito y eficaz, conforme al artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** Por Secretaría, **PUBLICAR** la presente providencia en la página web de esta Corporación.

**QUINTO:** Por Secretaría **ENVIAR** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo y devolver el expediente en préstamo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente  
**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado  
Salva voto

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente de Subsección  
Aclara voto